

Политические процессы и практики

ИВАНОВ Олег Борисович – руководитель Центра урегулирования социальных конфликтов (129063, Россия, г. Москва, пр-кт Мира, 72, оф. 1208), председатель коллегии медиаторов при Торгово-промышленной палате Московской области, заслуженный юрист Московской области (collegiamo@gmail.com)

РОЛЬ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ В РАЗРЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ

Аннотация. В российском обществе растет число граждан, выражающих недовольство формами реагирования власти на социальные запросы. В статье предпринимается попытка анализа состояния, тенденций и перспектив развития существующих социально-политических конфликтов. Новизна и практическая значимость работы состоят в анализе института общественного контроля с позиции использования его потенциала для управления социально-политическими конфликтами. В России создана правовая база, власть предпринимает попытки институционализировать социально-политические конфликты, внедрить новые методы управления ими. Однако легитимный статус институтов общественного контроля не соответствует ожиданиям общества. Если власть не будет заниматься развитием институтов управления общественно-политическими конфликтами, уровень протестных настроений в России может создать угрозу устойчивости действующей власти.

Ключевые слова: конфликт, общественный контроль, власть, гражданское общество, управление конфликтом, гражданский протест, протестная активность

Социально-политические конфликты любого общества ощутимо обостряются преимущественно в периоды активных социальных изменений, качественных преобразований общественной жизни. Объективность этого процесса представляется достаточно очевидной и продиктована тем обстоятельством, что параллельно идущие процессы, связанные с распадом существующих общественных институтов и созданием их обновленных, актуальных версий, не могут не сопровождаться острыми социально-политическими конфликтами.

Современное российское общество повсеместно характеризуется наличием самых разнообразных социально-экономических и политических проблем, которые проявляются не только в сфере политического и государственного управления, но и в функционировании всей инфраструктуры страны. Все это объективно ведет к постоянному росту социальной напряженности и в связи с этим требует от государственных институтов создания современной и адекватной системы управления социально-политическими конфликтами. В то же время с известной долей сожаления приходится констатировать, что, несмотря на всю актуальность с точки зрения современной науки вопросов конфликтности российского общества, в т.ч. в сфере специфики его взаимоотношений с государственными институтами, вопросы непосредственного управления такими конфликтами остаются одними из самых слабоизученных. В том числе и поэтому такое управление осуществляется зачастую крайне неэффективно и почти всегда – исключительно ситуативно.

Гражданское общество, его место и роль в системе политико-конфликтных отношений традиционно привлекает внимание исследователей. Еще Ральф Дарендорф указывал, в частности, что гражданское общество является не просто необходимым элементом существования демократии и обеспечения эффективной стабильности в общественном развитии, а важнейшим инструментом регулирования социально-политических конфликтов. Например, в процессе разного рода дискуссий, обсуждений, споров, конфликтов, протекающих как в самом

гражданском обществе, так и в его контактах с национальными органами власти, появляется возможность «идентифицировать основной состав норм и правил», регламентирующих функционирование политических и рыночных структур, что приводит к обновлению «общественного договора» — основы всей общественной жизни. Под воздействием конфликтов трансформируются и социальные институты [Дарендорф 2002: 45].

Ключевым вопросом для Р. Дарендорфа является вопрос институционализации конфликтных отношений: «Институты — это инструменты совершенствования; лучшие из них претворяют устремления открытого общества в реальность, это делают, например, институты демократии, позволяющие нам выбирать тех, кто нами правит, и, что еще важнее, освобождать их от постов, когда мы чувствуем, что они сбились с пути. Гражданское общество — источник жизненной силы для свободы; его творческий хаос дает людям шанс жить, не стоя с протянутой рукой перед государством или иными силами» [Дарендорф 1998: 62].

Открытость власти выступает необходимым условием повышения эффективности политической коммуникации. При этом она не сводится к простому информированию граждан о принимаемых решениях, а нацелена на сотрудничество власти и общества в целях объединения ресурсов и усилий, направленных на решение конкретных проблемных вопросов. Открытость власти предполагает наличие механизмов, инструментов, публичного пространства для диалога и интенциональность на него, т.е. ориентацию не на административные рычаги и патерналистский характер отношений, а на партнерство в решении общественно значимых проблем. В противном случае, когда этот принцип не реализуется, коммуникация становится либо искаженной, либо приобретает характер псевдокоммуникации [Дзагоева 2015: 33].

Устойчивость современного открытого информационного общества напрямую зависит от его способности поддерживать политическую активность населения. Важным механизмом поддержания такой активности представляется социально-политический конфликт, причем не всякий, а именно институционализированный, т.е. оформленный с учетом существующих «правил поведения», принимаемых в более или менее равной степени всеми участниками процесса.

В связи с таким взглядом на социально-политические конфликты ряд исследователей даже предлагают вместо термина «гражданское общество» оперировать термином «конфликтное общество». К «конфликтному обществу» предлагается относить как все местные организации гражданского общества, связанные с конфликтом, так и иностранные и транснациональные организации гражданского общества, задействованные в соответствующем конфликте, а также экспертов по конфликтам, «социальных конфликтологов» и «социальных медиаторов», деловое сообщество, частных лиц, исследовательские и образовательные учреждения, активистов, религиозные группировки, фонды, СМИ и т.д. [Маркетти 2015]. При этом в странах бывшего социалистического лагеря и в России важным механизмом, направленным на интеграцию общества, а также основным (с определенными оговорками) медиатором социально-политических конфликтов является государство [Цой, Иванов 2016: 71].

В то же время между общественными и государственными структурами постоянно присутствует своего рода протоконфликт (то есть, конфликт потенциальный), где каждая из сторон пытается усилить степень своего влияния как на другую сторону, так и на общество в целом при том, что любое нарушение относительно хрупкого равновесия в пользу любой из сторон неминуемо ведет к дестабилизации общественно-политической ситуации [Иванов 2015]. Очень четко эту идею сформулировал А.А. Вилков, отметивший, что государство и гражданское общество не просто взаимосвязаны, но неизбежно функционально дополняют

друг друга. Обусловлено это тем, что гражданское общество отражает объективную общественную потребность в самоорганизации, а государство — объективную потребность в управлении [Вилков 2010: 64].

Понятие «управление конфликтами» современная наука трактует как целенаправленное, осмысленное воздействие на конфликтное поведение социальных субъектов с целью достижения желаемых результатов [Зеркин 1998: 355].

Переходя к характеристике состояния конфликтных отношений между общественными институтами и властью в современной России, следует отметить следующее. Отечественному гражданскому обществу за последние годы удалось, хотя бы отчасти, доказать свою значимость и известную эффективность в решении стоящих перед ним задач. Однако пока преждевременно говорить о достижении сколько-нибудь значимого прогресса в вопросе баланса конфликта и сотрудничества между институтами гражданского общества и органами власти. Анализ деятельности институтов гражданского общества позволяет утверждать, что существующие гражданские организации делятся на две неравные группы. Те, что в первой группе, полностью подчинены государству или напрямую аффилированным с ним структурам, а те, что во второй, занимают жестко оппозиционную к власти позицию и по сути превращаются в протестные движения, дрейфуя по своему общественному функционалу в сторону политических объединений и партий. Государство, со своей стороны, нередко склонно расценивать гражданскую активность в первую очередь как некую досадную помеху в оперативном функционировании тех или иных властных институтов, решении текущих проблем. Естественно, что такая позиция приводит только к обострению конфликтных ситуаций, тем более там, где они затрагивают интересы или ценности значительной части общества [Кольба 2012: 77].

Участие общественных организаций в общественной жизни современной России по-прежнему весьма незначительно, как и их число. По данным, опубликованным на официальном сайте Росстата, число общественных объединений и организаций, зарегистрированных в России на 1 января 2010 г., составляет всего 119 247. Из них общественных организаций — 54 113. Число зарегистрированных в них членов составляет 4,2% всего населения России (примерно 5,5 млн чел.). Бесспорно, данные показатели в разы ниже, чем в Европе. Так, например, на 1 государственного или муниципального служащего в России приходится всего 5 членов общественных объединений, что в несколько раз меньше, чем в Великобритании (1 к 23) или, например, в Германии (там соотношение 1 к 18) [Кулешова 2011: 21].

Говоря о поиске наиболее эффективных способов управления конфликтами в современной России, следует указать, что такие способы должны в первую очередь обеспечивать максимально сбалансированный учет интересов как гражданского общества, так и государственных институтов. Для этого, в свою очередь, необходимо создание соответствующих институтов управления социально-политическими конфликтами. Вопрос поиска наиболее эффективных организационных форм существования таких институтов в современной российской конфликтной реальности представляется особенно актуальным.

Перспективным в связи с вышеизложенным представляется институт общественного контроля, легализованный в России с принятием Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Понятие «общественный контроль» в последнее время все чаще употребляется в научной литературе. Наличие такого рода контроля интерпретируется как эффективный институт развивающегося саморегулируемого гражданского общества, а также как активная форма противодействия злоупотреблениям, воз-

возможным в деятельности государственного аппарата. Кроме того, общественный контроль представляет собой важное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и недопущения конфликтов данных интересов и одновременно с этим выступает в качестве гаранта выполнения социальных норм [Плотников 2013: 105–106].

Сейчас уже можно говорить о том, что, несмотря на объективную правовую революционность названного закона, основные институты общественного контроля в России сформированы: это и общественные палаты федерального, регионального и муниципального уровней, и общественные советы при министерствах и ведомствах (причем последние сочетают в себе организационные признаки как структур общественного контроля, так и площадок для экспертного обсуждения профессиональных вопросов). С другой стороны, принятие нормативного правового акта и его реализация де-юре — это одно, а реальная деятельность по развитию институтов общественного контроля — совершенно другое¹.

С принятием названного закона в России появилась необходимая (хотя и недостаточная) нормативная правовая база управления конфликтами. Это обстоятельство позволяет говорить о правильно избранном направлении движения в вопросе создания соответствующей эффективной модели.

При этом законодатель, создавая легальную схему института общественного контроля, особое внимание обратил именно на потенциал регулирования социально-политических конфликтов, которым этот институт обладает. Так, «содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов» зафиксировано в качестве отдельной задачи названного закона.

В то же время институт общественного контроля в современной России существенно старше названного федерального закона, который лишь систематизировал и обеспечил единообразное понимание на законодательном и правоприменительном уровнях уже существующих норм и институтов. Так или иначе на различные формы применения общественного контроля в разное время ссылались более 50 нормативных правовых актов, включая федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и ряд других. Правда, общественный контроль в этих случаях осуществлялся преимущественно со стороны самых разнообразных институтов, обладающих в разных случаях различным объемом полномочий, — общественных объединений соответствующего профиля, наблюдательных советов, государственных институтов вроде уполномоченного по правам человека и т.п.

Итак, российские институты общественного контроля призваны быть дискуссионными площадками, которые вполне способны помочь государству и обществу найти общий язык по наиболее сложным вопросам и обеспечить эффективное управление конфликтами, реализацию их конструктивного потенциала.

На практике же дело обстоит несколько сложнее. Следует с сожалением констатировать, что российские органы государственной власти пока не настроены эффективно использовать потенциал институтов общественного контроля в конфликтной сфере. Вместо реального повышения эффективности существующих институтов обсуждаются расплывчатые меры «по повышению статуса общественников в глазах населения»². При этом деятельность общественных палат и

¹ Иванов О.Б. Власть и общество: непримиримые друзья. Доступ: <https://www.ridus.ru/news/225082.html> (проверено 10.09.2017).

² Дорофеев К. «Единая Россия» поднимет статус общественников. Доступ: <http://iz.ru/614528/konstantin-dorofeev/boris-gryzlov-khochet-podniat-status-obshchestvennikov> (проверено 10.09.2017).

советов сводится почти исключительно к формированию общественного мнения в русле инициатив органов власти и далека от реальных целей и задач общественного контроля.

Более того, в последнее время появляются инициативы, направленные на ограничение реального влияния общественных институтов. К числу таких инициатив следует отнести, например, разработку законопроекта о «нежелательном поведении», который предусматривает жесткие санкции за попытки «деструктивного влияния на внутривластную ситуацию в стране»¹. Полагая такие инициативы крайне опасными с точки зрения управления конфликтами, отметим, что ключевой задачей в современной российской общественно-политической ситуации является задача по недопущению «замерзания» активности масс. Потому что в таком случае социально-политические конфликты будут отнесены на периферию общественного сознания, что, в свою очередь, приведет к неконтролируемому накоплению в обществе латентных противоречий, уровень которых существенно повышает риск внезапной и неконтролируемой дестабилизации общественно-политической системы [Глухова 2012: 12-13].

Не менее важной проблемой функционирования современных институтов общественного контроля является ресурс их легитимности, который следует понимать как общий уровень информированности населения и его доверия конкретному публичному институту [Алдаева 2010: 51-52]. Следует признать, что уровень легитимности институтов общественного контроля сегодня крайне низок и системная работа по его повышению не видна. Отчасти это связано с низким уровнем межличностного доверия в российском обществе, а также низким уровнем доверия населения к самим институтам гражданского общества. В целом Россия по уровню доверия (18%) в разы уступает Дании (67%), Норвегии (62%), Финляндии (58%) и Швеции (56%). Выше уровень доверия также в Нидерландах (48%), Швейцарии (42%), Эстонии (36%), Великобритании (35%), Израиле (32%) и других странах. Из институтов гражданского общества в России наибольшим доверием пользуется церковь – ей доверяют 43% россиян. Правозащитным, благотворительным (гуманитарным), экологическим, профсоюзам и политическим партиям доверяют лишь 17%, 16%, 12%, 8% и 3% опрошенных соответственно [Бзегежева 2016: 95].

В связи с этим следует сформулировать две основные задачи, решение которых позволит реализовать имеющийся у института общественного контроля потенциал в сфере управления социально-политическими конфликтами. Первая задача: наполнить этот институт реальными рабочими механизмами такого управления, причем механизмами, адаптированными к меняющимся экономическим, политическим, социальным и иным особенностям общественного развития и общественного диалога. Вторая задача: привлечь к работе созданных структур общественного контроля профильных специалистов – конфликтологов, «социальных медиаторов» и т.д. Представляется, что обе задачи не могут быть качественно решены без эффективного взаимодействия власти и общества.

Рассматривая современное конфликтное состояние российского общества, можно выделить две его ключевые особенности.

Во-первых, наибольшая протестная активность наблюдается в ходе устранения социально значимых проблем (точечная застройка городских территорий, рост цен, низкое качество медицинских услуг, невыплата заработной платы и др.). Да, социально-политический конфликт здесь почти всегда оформляется в виде разовых или кратковременных акций, довольно стихийных и потому малорезультативных и не угрожающих стабильности политической системы. Однако при

¹ Трифонова Е. Поведение оппозиции может оказаться нежелательным. Доступ: http://www.ng.ru/politics/2017-09-06/1_7067_behavior.html (проверено 10.09.2017).

участии в них профессиональных активистов или оппозиционных сил протесты могут создать серьезную угрозу устойчивости действующей власти [Киняшева, Муращенко 2014: 124].

Во-вторых, российская модель политического режима не испытывает кризиса. Она не исчерпала доверия электората, не теряет свою привлекательность в общественном сознании [Иванов 2017: 102].

Все эти аспекты следует учитывать, решая вопрос об актуализации имеющихся в стране институтов эффективного управления социально-политическими конфликтами, в т.ч. института общественного контроля.

Список литературы

Алдаева О.С. 2010. Ресурсы легитимности и влияния института Общественной палаты: российский и региональный опыт. — *Вестник Поволжского института управления*. № 1. С. 51-56.

Бзегежева Л.К. 2016. Проблемы и перспективы развития системы общественного контроля в Российской Федерации. — *Вестник Майкопского государственного технологического университета*. № 1. С. 91-97.

Вилков А.А. 2010. Политическое управление и гражданское общество в современной России. — *Известия Саратовского университета*. Новая серия. Сер. Социология. Политология. № 4. С. 62-70.

Глухова А.В. 2012. Позитивно-функциональная роль политического конфликта: возможности и ограничения. — *Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации России*: материалы всероссийского научно-практического симпозиума. М.: Ключ-С.

Дарендорф Р. 1998. *После 1989. Размышления о революции в Европе*. М.: Ad Marginem. 271 с.

Дарендорф Р. 2002. *Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы*. М.: РОССПЭН. 288 с.

Дзагоева Д.Т. 2015. Открытость власти как фактор эффективности политической коммуникации в системе отношений «власть — общество». — *Управленческое консультирование*. № 8(80). С. 32-39.

Зеркин Д.П. 1998. *Основы конфликтологии*: курс лекций. Ростов н/Д: Феникс. 480 с.

Иванов О.Б. 2015. Социальные конфликты во взаимоотношениях государства и гражданского общества. — *Московская школа конфликтологии*. Доступ: <http://conflictmanagement.ru/sotsialnye-konfliktyi-vo-vzaimootnosheniyah-gosudarstva-i-grazhdanskogo-obshhestva> (проверено 10.09.2017).

Иванов О.Б. 2017. О конфликтологическом подходе к актуальной типологии политических режимов. — *Власть*. № 4. С. 99-109.

Киняшева Ю.Б., Муращенко С.В. 2014. Конфликтогенный потенциал гражданских инициатив в современном российском обществе. — *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*. № 1. С. 123-131.

Кольба А.И. 2012. Управление конфликтами в системе отношений органов власти и гражданского общества на региональном уровне. — *Известия Саратовского университета*. Новая серия. Сер. Социология. Политология. № 1. С. 75-81.

Кулешова Н.Н. 2011. О современном состоянии общественного контроля в России. — *Юридическая наука*. № 2. С. 21-24.

Маркетти Р. 2015. Роль гражданского общества в конфликтах: от эскалации до милитаризации. — *Россия в глобальной политике*. Доступ: <http://www.globalaffairs.ru/valday/Rol-grazhdanskogo-obschestva-v-konfliktakh-ot-eskalatsii-do-militarizatsii-17780> (проверено 10.09.2017).

Плотников А.А. 2013. Общественный контроль и его потенциал в противо-

действию коррупции. — *Вестник Северного (Арктического) федерального университета*. Сер. Гуманитарные и социальные науки. № 2. С. 105-111.

Цой Л.Н., Иванов О.Б. 2016. Медиация и конфликтология: методологические и предметно-содержательные различия. — *Власть*. № 10. С. 69-75.

IVANOV Oleg Borisovich, Head of the Center for the Settlement of Social Conflicts (of. 1208, 72 Mira Ave, Moscow, Russia, 129063), Chairman of the Board of Mediators at the Chamber of Commerce and Industry of the Moscow Region, Honored Lawyer of the Moscow Region (collegiamo@gmail.com)

THE ROLE OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL OF RUSSIA IN RESOLVING SOCIO-POLITICAL CONFLICTS

Abstract. The article considers conflict as the most important aspect of human interaction in the society, in this case – a social-political one. This article is an attempt to analyze the current state, the main trends and the most probable prospects for the development of existing socio-political contradictions. The novelty and practical importance of the work consist in the systematic analysis of social and political conflicts in their interconnection and, in relation to contemporary Russian reality, as well as in the analysis of the state of the institution of public control, the possibilities and relevance of its potential for managing social and political conflicts. The author points out the creation of the necessary legal framework in Russia, and shows that the authorities are making certain attempts to institutionalize socio-political conflicts, to develop and implement new methods for managing them. At the same time, the legitimate status of public control institutions does not correspond to the established relations and expectations of society.

Keywords: conflict, public control, power, government, civil society, conflict management, civil protest, protest activity

БАРДАКОВ Алексей Иванович — доктор политических наук, профессор кафедры государственного управления и политологии Волгоградского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (400131, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8; bardakov@mail.ru)

СОЦИАЛЬНАЯ И КУЛЬТУРНАЯ МИГРАЦИЯ: МОТИВЫ И ОСНОВАНИЯ

Аннотация. В статье автор аргументирует возможность и необходимость разделения социальной и культурной миграции как относительно самостоятельных феноменов. Общей методологической основой такого разделения является подход от общего к частному. Общественные противоречия, имманентно присущие целостности социальных систем, с необходимостью проявляются в социальной миграции как частном случае. Позитивный потенциал культуры общества в полной мере реализуем и в частном случае культурной миграции, что благотворно влияет на развитие отдельного человека и всей социально-политической системы конкретного общества. Перспективы управления миграционными процессами видятся в выделении социальной миграции, где необходима жесткая правовая регламентация и политическая воля руководителей, и культурной, где достаточна координационная деятельность государственных органов или их представителей.

Ключевые слова: миграция, социальность, культура, власть, человек

Исследование миграционных процессов предполагает, что поиск научной истины, решение теоретических проблем сопряжены с практикой социальных парадигм. Раскрытие правовых, политических, экономических и других общественных причинно-следственных взаимосвязей миграции имеет очевид-